

Universidad del Salvador

Facultad de Ciencias Sociales

Ciencia Política

Tesis de Licenciatura

**Discontinuidades en la política exterior entre
el gobierno de Carlos Menem y Néstor
Kirchner.**

Profesora Tutora de Tesis: Sylvia Ruiz Moreno

Alumno: Matías Pascuchelli

Año: 2010

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	3
ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	10
RELEVANCIA DE LA INVESTIGACIÓN.....	12

1989-1999 DIEZ AÑOS DE GOBIERNO MENEMISTA

HIPERPRESIDENCIALISMO Y FUNDAMENTOS TEÓRICOS.....	15
DE LA POLÍTICA INTERIOR A LA POLÍTICA EXTERIOR.....	24
RELACIONES “CARNALES” ENTRE ARGENTINA Y ESTADOS UNIDOS: CAUSAS Y CONSECUENCIAS.....	27
PRIVATIZACIONES Y TRANSNACIONALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA ARGENTINA.....	34
MERCOSUR.....	40

2003: COMIENZO DEL GOBIERNO KIRCHNERISTA

INTRODUCCIÓN.....	53
FINALIZACIÓN DEL GOBIERNO DE CARLOS MENEM, TRANCURSO DE FERNANDO DE LA RÚA E INTERINATO DE EDUARDO DUHALDE.....	54
GOBIERNO KIRCHNERISTA Y FUNDAMENTOS TEÓRICOS.....	61
EL MODELO DE INSERCIÓN.....	68
RELACIÓN CON ESTADOS UNIDOS.....	70
PRIVATIZACIONES.....	78
MERCOSUR.....	83
CONCLUSIONES.....	94
BIBLIOGRAFÍA.....	99

Introducción

A partir 1983 existió una preocupación de los distintos gobiernos por insertar internacionalmente al país luego del deterioro sufrido durante la última dictadura militar. Los gobiernos democráticos sucedidos han priorizado esta cuestión en la agenda de política exterior con el objetivo de mejorar la posición de Argentina frente al mundo. Para Juan Gabriel Tokatlian (2004: 157) la Argentina afronta un contexto externo y una situación interna que hacen imperativo el diseño y la ejecución de una “gran estrategia”. Es imprescindible concebir y desarrollar una política exterior y una política de defensa unificadas y de que su dinámica positiva y alcance exitoso dependen de un complemento innovador entre el Estado y la Sociedad. Es fundamental la configuración y aplicación de una *grand strategy* integral. El autor indica que la mejor política exterior del país comienza por una buena política interna, una política con una base productiva industrial, fuerte legitimidad política, consenso social verdadero, mejores instituciones, funcionarios más competentes y estilos de comportamiento razonables y moderados. El objetivo de esta gran estrategia se asocia con la conformación de una política exterior de largo plazo, esto implica una planificación que trascienda los gobiernos de turnos y sea conservadora en este sentido, que plantee como objetivo el desarrollo íntegro del país para mejorar la condición interna de la política y la economía.

Básicamente desde 1989 hasta el 2003 Argentina ha practicado una política exterior similar por casi una generación, durante casi quince años se ha sostenido un modelo unívoco de política externa. Se logran identificar algunos logros obtenidos en dicho periodo, beneficios transitorios y gratificaciones episódicas, sin embargo para Tokatlian los dividendos no pueden garantizarse en el corto plazo, de manera abstracta y en términos de ganancias personales o ventajas particulares. Deben ser apreciados en términos colectivos, precisos, nacionales, en el mediano y largo plazo. Si una política exterior no mejora ni incrementa el bienestar y la seguridad de los ciudadanos no es una buena política exterior. Una buena política exterior incrementa el poder, la riqueza y la autonomía del país: la Argentina lleva muchas décadas destruyendo poder, desbastando riqueza y dilapidando autonomía.

A partir del 2003 se produce la discontinuidad de política exterior con el periodo anterior y comienzan según Tokatlian los desafíos para la nueva gestión. La política exterior ejecutada por el gobierno de Néstor Kirchner se ha iniciado con cambios importantes que diferencian la gestión del gobierno de Carlos Menem en varias de las

prioridades de la agenda de política exterior. La importancia de la política exterior rige en la capacidad de los dirigentes para lograr la mayor inserción económica y política del país en el mundo, la reducción de costos para la población y el mejoramiento del bienestar de toda la sociedad.

El siguiente trabajo hace foco sobre los aspectos internos de la política argentina que determinan la política exterior y no sobre los factores externos del sistema internacional, los aspectos externos por supuesto explican el análisis de considerables fenómenos políticos que se suceden en la actualidad en casi todos los Estados del mundo ya que la globalización y la interdependencia económica y política son cada día más determinantes, pero no resultan relevante para nuestra investigación debido a que en la política doméstica encontraremos las respuestas al problema planteado.

En nuestro trabajo pretendemos demostrar la existencia de discontinuidades en la política exterior argentina entre el gobierno de Carlos Menem y Néstor Kirchner debiéndose predominantemente a condicionantes domésticos que los gobiernos han determinado en cada caso a través del diseño presidencial de política exterior.

Es importante destacar que ambos gobiernos tienen sus inicios en severas crisis políticas que se manifestaron previamente a su triunfo electoral. En ambos casos existe una transición de un régimen político debilitado y cuestionado hacia una nueva etapa en la cual se buscó la recuperación acelerada de la política y la economía como también la reinserción mundial del país.

Para el desarrollo de nuestra hipótesis desplegaremos primeramente la calificación que realiza Alberto Van Klaveren (1984: 37) en el análisis de la política exterior y los condicionantes que afectan internamente a la toma de decisión. Según este autor existen tres variables que se distinguen en el análisis de la política exterior siendo todas condicionantes para esta. La primera hace foco en la organización política que significa la relación casual entre el régimen político y política exterior, en las cuales se pueden establecer diferencias entre regímenes democráticos y regímenes autoritarios. La segunda variable que el autor rescata es la estrategia de desarrollo adoptada por un país, como un medio para modificar variables internacionales es un sentido más favorable a los objetivos de estrategia de desarrollo y la tercera variable se refiere a la existencia de un estilo, e incluso, de un enfoque característico de política exterior en un país, que proviene de una cierta tradición histórica que ha permeado todo el comportamiento externo.

Para nuestro trabajo solamente tomaremos en cuenta la segunda variable ya que resulta de utilidad para la investigación, la primera no afecta a nuestra investigación debido a que ambos gobiernos a estudiar están considerados conceptualmente dentro de los regímenes democráticos y para una investigación sobre la tercera variable resultaría necesario incluir en el análisis la totalidad de los gobiernos desde el regreso de democracia, nuestro trabajo se limita únicamente al problema de las discontinuidades en política exterior entre los gobiernos de Carlos Menem y Néstor Kirchner. La segunda variable refiere a la estrategia de desarrollo adoptada por el país, con el objetivo de mejorar el posicionamiento mundial, bajo esta variable podemos analizar los desafíos de ambos gobiernos mencionados con el propósito de desarrollar estrategias que impliquen un desarrollo político y económico.

Es amplio el debate sobre el cambio de las políticas exteriores de los países ante un cambio en el régimen de gobierno, en líneas generales podemos afirmar que de acuerdo a la magnitud del cambio producido en el sistema político será la modificación en el accionar internacional del Estado en cuestión. A pesar de lo indicado existen casos en los cuales el cambio de régimen es radical por ejemplo el paso de un tipo autoritario a uno democrático, habiendo continuidad en la política exterior del país. Si así sucede la política exterior es concebida como una política de Estado, con tendencia a permanecer frente a los cambios de regímenes y no como un instrumento gubernamental pensado para la coyuntura y adaptable a la ideología partidaria de turno, siendo una política de gobierno y no de Estado. La idea de una continuidad en política exterior frente a los cambios de gobierno se vincula con la noción de interés nacional que avala el carácter conservador de la política exterior (Lasagna, 1996: 2) pero, qué sucede cuando hay un cambio partidario o más aún cuando ese cambio se produce dentro de las facciones del mismo partido.

Se considera según Lasagna (1995: 387) que la política interna es un factor importante al momento de analizar la conducta externa de los Estados, teniendo en cuenta el régimen político como parte de una función de la misma y estableciendo una relación causal entre el cambio de régimen político y las potenciales alteraciones de la política exterior. Es necesario conocer lo que ocurre en el proceso político doméstico donde ella es elaborada. Se pueden reconocer tres niveles de cambio en la política exterior: la *reestructuración* que tiene lugar muy rápidamente, expresa un intento de cambio fundamental y se refiere a cambios en los lineamientos básicos de la política; la *reforma* de la política exterior que es un proceso normalmente lento, incremental y referido a

aspectos parciales; el *ajuste* es el nivel de cambio menos intenso y tiene periodicidad cotidiana, pero suele ocasionar pequeñas alteraciones en el comportamiento de la política exterior (Lasagna, 1995: 380). Las discontinuidades de la política exterior entre ambos gobiernos corresponden dentro de este modelo de análisis a una *reestructuración* de la misma ya que la salida de la crisis interna implicó un diseño de política que cambió rápida y fundamentalmente los lineamientos básicos.

La importancia de analizar los cambios en la política exterior se sustenta sobre el impacto que las variables domésticas tienen sobre ésta; así mientras más profundo es el cambio, mayor será la influencia de los factores internos. Como buscamos manifestar aquí, los cambios de política exterior no son exclusivamente una función de respuestas a cambios en el contexto global, la política doméstica, el Estado, los procesos decisorios y de formulación, y la sociedad, cumplen un rol muy destacado en la generación de cambios (Lasagna, 1995: 380).

Cuando una política exterior está muy institucionalizada, el cambio se hace difícil, lo que da lugar a un período de estabilidad, siempre que no existan fuertes desafíos desde la sociedad para que el gobierno emprenda algunos cambios. Las organizaciones burocráticas son un elemento básico para la estabilidad y continuidad de la política exterior (Hermann, 1990: 3) dado que las creencias y pautas ya arraigadas imponen resistencia al cambio. Igualmente, (Tini y Picazo, 2007:6) una fuente de modificación en la política exterior puede devenir de la inestabilidad política y las políticas disfuncionales, del cambio en el liderazgo del partido gobernante, del régimen político, como así también de las creencias dentro del Estado y la sociedad.

En el gobierno de Menen se intensificó la búsqueda del beneficio para la población a través de medidas liberales. En los noventa, las nuevas demandas giraban en torno a preocupaciones económicas, el eje de la política exterior pasó a ser, ya no la defensa de la democracia porque se consideraba que este proceso se encontraba consolidado, sino la búsqueda de soluciones económicas a los problemas de la Argentina; en consecuencia, la política exterior comenzó a tener una visión instrumental, en donde la aplicación de las recomendaciones del Consenso de Washington y de una política exterior funcional a esos objetivos pasaron a ser la característica más representativa plasmada en el “alineamiento automático” con Estados Unidos y del paulatino abandono del Tercer Mundo (Tini, 2005: 115).

Este gobierno no tuvo la difícil tarea de cumplir con las demandas de libertades públicas y derechos humanos que sí había tenido Alfonsín, pero debió enfrentarse con la

creciente necesidad de la sociedad en materia económica y social, el centro de la escena política y social en Argentina atravesaba estas necesidades con un fortalecimiento agravado por la inflación imperante que regía en 1989. En este contexto según Russell (1994: 14) los nuevos formuladores de política exterior consideraron necesario introducir cambios en materia externa que contemplara tanto las transformaciones globales y regionales apuntadas como las necesidades y problemas económicos del país. En el gobierno de Néstor Kirchner se pretende recuperar las posiciones pérdidas del país, asimismo su mayor objetivo es el desarrollo de la economía. La crisis del dos mil uno jugó un papel importante para la restructuración de los objetivos del gobierno, con la salida del modelo neoliberal se procuró recuperar la economía del país, que había entrado en decadencia luego de que el modelo político y económico implementado durante los noventa demostró su agotamiento hacia finales del mandato de De la Rúa con un estallido social de gran magnitud quien había continuado con las políticas neoliberales.

En ambos gobiernos observamos el objetivo de una inserción rápida en lo económico y político resolviendo la situación de crisis económica, política y social de la cual provenían para demostrar la fortaleza de la nueva administración. En este sentido ambos casos tienen similitudes en cuanto a su punto de origen, ambos surgen de la crisis de gobierno padecida por las administraciones anteriores.

En el estudio que realizaremos se han adoptado supuestos teóricos y metodológicos que se utilizarán a lo largo de la investigación. Será de utilidad mencionar algunos de ellos para dar mayor claridad conceptual y evitar ambigüedades. El primero corresponde a las políticas públicas, las cuales se entienden por como aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer, Dye (1992). Los distintos grupos sociales presionan para conseguir políticas públicas que favorezcan sus intereses sin tener en cuenta los efectos que tales políticas tengan sobre otros sectores. La política pública resulta de los conflictos en las demandas. Ninguna acción gubernamental afecta a todos los ciudadanos por igual, pero todo lo que los gobiernos hagan tendrá consecuencias para los diferentes grupos. (Stephenson, Grier y otros 1985).

Así podemos avanzar en la definición del concepto de política exterior la cual es parte de las políticas públicas que los gobiernos implementan. Para Colacrai de Trevisán y Álvarez (1994: 7) la Política Exterior se entiende como una política pública que abarca el conjunto de decisiones y acciones tomadas por los gobernantes de un Estado-Nación para operar en el sistema internacional (mayor inserción política y económica,

autonomía) en respuesta a demandas y determinantes internos y externos. Eso implica condicionamientos y oportunidades donde debe competir con otros actores internacionales que están vinculados con cuestiones o actores domésticos, quienes pueden ejercer influencia sobre los diseños de políticas y procesos de toma de decisiones. De acuerdo con las ideas expresadas podemos reconocer que la política exterior además del condicionamiento de variables pertenecientes al sistema internacional se encuentra crecientemente condicionada por variables internas al Estado Nación, las cuales se consideran como “nuestra política exterior” destinada a optimizar la inserción argentina.

Según Roberto Russell (1990: 256) la adopción de decisiones se encuadra en el nivel de análisis “Estado-nación” y se centran en las acciones que se desarrollan dentro de un determinado país, dirigidas a su medio externo. La política exterior es el área particular de la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones: la dimensión político-diplomáticas, militar- estratégica y económica y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral. Russell (1990: 13) diferencia entre estructura de la decisión la cual refiere a *quienes* hicieron la política exterior y el proceso de decisión el cual apunta hacia *como* decidieron lo que finalmente realizaron partiendo del supuesto de una constante retroalimentación entre la estructura y el proceso que afecta al qué de la política exterior que es el resultado obtenido. En nuestro trabajo pretendemos concentrar la atención sobre el *quienes* y el *como* con el objetivo de demostrar cómo afecta el diseño presidencial de la política exterior a la discontinuidad de misma, el qué completará la explicación con el fin de ubicar cual fue el resultado obtenido que permite verificar la discontinuidad mencionada.

Encontramos adecuada la definición de democracia “delegativa” de Guillermo O’donnell (1992, 1-17) vinculada a los gobiernos democráticos analizados, ya que en la toma de decisiones en política exterior los Presidentes han jugado un rol protagónico. Según el autor democracia delegativa implica una concepción y práctica del Poder Ejecutivo que presupone que éste tiene derecho, delegado por el electorado, de hacer lo que le parezca adecuado para el país. También afirma que este tipo de democracias son inherentemente hostiles a los patrones de representación normales en las democracias establecidas, a la creación y fortalecimiento de instituciones políticas, especialmente a lo que denomina responsabilidad horizontal. Con esto último O’Donnell denomina al control cotidiano de la validez y la legalidad de las acciones del Ejecutivo por parte de

otros organismos públicos que son razonablemente autónomos del mismo. Este tipo de democracia se diferencia de las institucionalizadas o lo que es igual a consolidadas, establecidas o representativas. Los gobiernos democráticos de Menem y Kirchner se adecuan a la definición de democracia “delegativa” ya que la mayor parte de las decisiones se concentran en el Poder Ejecutivo, siendo los Presidentes los que han tomado las principales decisiones en materia de política exterior. Así podemos afirmar que en ambos casos el régimen político democrático ha carecido del desarrollo institucional que caracteriza a las democracias establecidas, impidiendo la continuidad de la política exterior a largo plazo.

Según Wilhelmy (1988: 149) la política exterior es un área cada vez menos diferenciada y separada del resto del proceso decisorio doméstico.

Marcelo Lasagna (1995: 2) completa la definición del concepto al indicar que la política exterior es entendida como una política pública más del régimen, dentro del cual la política doméstica es un factor explicativo importante de la conducta de política exterior de un Estado. Los diferentes factores internos alteran el comportamiento de la política exterior. Esta, como otras políticas públicas que emanan del proceso de toma de decisiones políticas del régimen, no opera en un contexto vacío, hay unos constreñimientos políticos formales e informales que condicionan su formulación. Los grupos o coaliciones dirigentes (entendidos como actores políticos internos) dejan su impronta tanto en las metas como en los objetivos del Estado en asuntos externos. Al mismo tiempo la orientación de las políticas tiene un impacto directo en la elección de metas y objetivos de política exterior.

Las aclaraciones teóricas y metodológicas que asentamos para el futuro de la investigación serán de utilidad para el desarrollo de esta con el fin de avanzar partiendo de las investigaciones teóricas realizadas sobre la problemática,

A lo largo del siguiente trabajo se indagará sobre dos períodos de gobierno que rigen, el primero en la década del noventa perteneciente a la administración de Carlos Menem y el segundo en la década del dos mil concerniente a la gestión de Néstor Kirchner, los objetivos principales se encuentran enfocados sobre la política exterior de ambos para identificar las diferencias y discontinuidades en cada caso, con esto nos referimos al proceso político interno de la política exterior y sus determinantes.

El primer objetivo es establecer las características principales de la política exterior de cada gobierno, aquellas que son propias de cada gestión con el fin de identificar las prioridades de la agenda de cada caso. Cumplido este objetivo podremos focalizar los

ejes para el desarrollo del trabajo de investigación y delimitar el objeto de estudio solamente a las prioridades de la agenda que resulten determinantes para resolver la problemática de la investigación.

El segundo objetivo es identificar aquellas políticas exteriores implementadas en las cuales se comprueba discontinuidad entre los gobiernos.

En el tercer objetivo compararemos las principales prioridades de política exterior que nos permitan detectar los condicionantes domésticos que influyen en el diseño de las políticas, para detectar cómo el cambio de gobierno influye en el cambio de políticas.

Para comprobar este objetivo se analizará durante el gobierno de Menem el desarrollo de la economía y la subordinación de la política hacia ésta y durante el período Kirchnerista el impacto que causó la crisis del dos mil uno en la política interna que afecta directamente al diseño de la política exterior. Cumplido el tercer y último objetivo nos acercaremos hacia una resolución de la problemática con el propósito de extraer conclusiones que nos permitan identificar posibles mecanismos para disminuir y controlar aquellos fenómenos políticos internos que imposibilitan al país a seguir un lineamiento continuo en política exterior.

Estado de la cuestión:

Argentina ha transitado desde el regreso de la democracia en 1983 gobiernos constitucionales que han dirigido el país en diferentes rumbos políticos. La política interna y externa ha sufrido con los cambios de gobierno ya que los distintos hacedores de política han impuesto los lineamientos para el accionar en cada caso. La primera discontinuidad política entre gobiernos democráticos se sucede entre Alfonsín y Menem.

Durante la década del noventa Menem gobernó en dos mandatos consecutivos cumpliendo diez años en la presidencia, generando cambios de ciento ochenta grados con su antecesor, principalmente en materia económica y comercial, para dar un giro inédito a la política exterior. Finalizado su período, fue electo el presidente Fernando De La Rúa el cual tuvo numerosas continuidades con el gobierno de Menem que implicaron modificaciones nulas en materia de política económica esencialmente en el modelo de convertibilidad. Si bien existieron disímiles posturas entre dirigentes de la coalición la mayor parte de la política interna y externa se continuó durante el gobierno de De La Rúa. La Argentina hacia finales del año 2001 ya no tenía cohesión gubernamental y esto